

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія «Економіка». Випуск 17

О. О. МОЛДОВАН

**СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ:
ЗАВДАННЯ, ПРІОРИТЕТИ, МЕХАНІЗМИ**

Аналітична доповідь

Київ 2014

УДК 336.12+351.82
М 7

Серію засновано
у 2013 році

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автор:

Молдован О. О., к. е. н.

За заг. ред. к. е. н., с. н. с.,

Заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Молдован О. О.

М 7 Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2014. – 48 с. – (Сер. «Економіка», вип. 17).

ISBN 978-966-554-230-8

Наразі в Україні сформувався вакуум у питанні стратегічного планування реформ у системі державних фінансів. Проте без наявності чіткого та системного плану дій провести глибокі та ефективні реформи в даній сфері за тих складних умов, у яких сьогодні перебуває Україна, практично неможливо. У зв'язку із цим у роботі актуалізоване завдання щодо формування засад стратегії нового етапу реформ системи державних фінансів. Увагу сфокусовано на Новій моделі державного управління, яка може стати основою для проведення таких реформ в Україні. Розглянуто фундаментальні проблеми нинішньої моделі системи державних фінансів, зокрема основні вади бюджетної системи, податкової системи, а також політики управління державним боргом. На основі ідентифікованих проблем сформовано пріоритети нового етапу реформи системи державних фінансів. Обґрунтовано конкретні заходи щодо їх реалізації з урахуванням актуалізації нових викликів перед Україною.

Для економістів, фахівців у сфері державного управління та управління державними фінансами.

ISBN 978-966-554-230-8

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2014

ВСТУП

Ефективна система державних фінансів є одним із головних чинників динамічного розвитку економіки. Її збалансованість і раціональність управління бюджетними ресурсами дозволяють уряду успішно виконувати покладені на нього функції, формують сприятливе макроекономічне середовище для підприємницької діяльності та інвестицій, а також забезпечують належну систему соціального захисту населення.

Водночас дисбаланси та проблеми в системі державних фінансів спроможні формувати загрози для розвитку національної економіки. Симптоматично, що такі проблеми, як розрив між доходами й видатками бюджету, неефективне та нецільове використання бюджетних ресурсів, соціальний популізм, провокують надмірну фіскальну орієнтацію податкової політики, порушують стабільність національної валюти, обумовлюють недофінансування видатків бюджету, погіршують систему соціального забезпечення, сприяють активному нарощуванню державного боргу. Зазначені проблеми характерні для сьогоденної економіки України, система державних фінансів якої перебуває в передкризовому стані.

Політичні події в Україні на початку 2014 р. оголили й посилили комплекс проблем у державних фінансах, що сформувалися протягом попередніх років. Очевидно, що без подолання цих проблем ефективність соціально-економічної політики нової влади буде девальвована, тому наведення ладу в цьому напрямі є для влади першочерговим завданням.

Кабінет Міністрів і Верховна Рада мають ретельно підійти до підготовки реформи державних фінансів. Вона має розпочатися з розроблення цілісної та системної середньострокової стратегії, що сформує спільну платформу для модернізації основних складових елементів державних фінансів, передусім бюджетної та податкової систем, місцевих фінансів та управління державним боргом.

Представлена аналітична доповідь є спробою сформувати концептуальні засади зазначеної реформи. У ній визначено пріоритетні завдання на середньострокову перспективу в межах реформування

головних складових елементів системи державних фінансів, а також конкретні механізми реалізації таких завдань.

1. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Одним з найбільш проблемних секторів державного управління в Україні є система державних фінансів. Проблеми у сфері мобілізації, перерозподілу та витрачання фінансових ресурсів призводять до суттєвого зниження ефективності інструментів державної політики, формують значні розриви в доходах громадян, а також створюють перешкоди для ведення господарської діяльності.

Зазначені проблеми супроводжували Україну від часу відновлення незалежності в 1991 р. Загалом, можна констатувати, що за весь цей період країні так і не вдалося сформувати ефективну систему державних фінансів, яка б принаймні наближалася до стандартів розвинутих країн. Проте, якщо до 2009 року вона принаймні рухалася в цьому напрямі, то фінансово-економічна криза в Україні та низка політичних чинників сформували новий комплекс проблем.

Затверджена у 2010 р. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки охоплювала перелік заходів щодо реформування головних складових елементів системи державних фінансів, зокрема бюджетної та податкової систем, державного кредиту, місцевих фінансів, позабюджетних соціальних фондів. Попри значну кількість зауважень, маємо зазначити, що ця програма була цілісним планом реформ. Зокрема, в розділі «Сталий економічний розвиток» було виокремлено такі напрями реформування системи державних фінансів: стабілізація Державного бюджету; реформа податкової системи; реформа міжбюджетних відносин. Крім того, в розділі «Підвищення стандартів життя» важливе значення для системи державних фінансів мав напрям «Реформа системи пенсійного страхування». Низка напрямів реформ в інших блоках стосувалася такого важливого складника системи державних фінансів, як фінанси державного корпоративного сектору.

У межах кожного напрямку було реалізовано низку заходів, проте результати проведених реформ є досить неоднозначними. Частина новацій дійсно сприяла поліпшенню стану державних фінансів. Поряд із цим виконання окремих важливих завдань мало формальний характер, низку завдань так і не було реалізовано попри закінчення термінів, відведених на їх виконання. При цьому якість реалізації багатьох завдань була низькою, що нівелювало їх позитивний ефект.

Загалом попри те, що Програма економічних реформ на 2010–2014 роки забезпечила низку позитивних змін, вона так і не вирішила більшості фундаментальних проблем у системі державних фінансів України. У 2013 р. було зроблено спробу сформувати нову цілісну стратегію реформ, яка б стосувалася виключно системи державних фінансів. З цією метою уряд затвердив Стратегію розвитку системи управління державними фінансами. Не зачіпаючи її оцінок, можемо лише констатувати, що зі зміною влади вона втратила свою актуальність, а її реалізацію було зупинено.

Таким чином, сьогодні в Україні сформувався вакуум у сфері стратегічного планування реформ у системі державних фінансів. У зв'язку із цим виникає необхідність розроблення нового плану дій, який би враховував фактичний стан системи державних фінансів. Необхідно підкреслити, що підготовка такого документа має розпочинатися з аналізу головних проблем сфери державних фінансів і діагностики їх причин.

Аналізуючи поточну ситуацію, можна виділити низку **проблем, що створюють найбільші загрози для соціально-економічного розвитку держави.**

1. Домінування політичного запиту над об'єктивною оцінкою фінансових ресурсів держави. Починаючи із середини першого десятиліття 2000-х років, в Україні змінилися принципи формування бюджетної політики. До 2005 р. у бюджетному процесі уряд спирався передусім на оцінку фіскального потенціалу економіки країни. Він подавав до парламенту проекти про державний бюджет, які ґрунтувалися на песимістичних прогнозах соціально-економічного розвитку держави. Якщо доходи виявлялися більшими, то змінами до закону протягом бюджетного року підвищувалися й видатки, а уряд отримував можливість декларувати здатність до перевиконання плану.

Натомість, починаючи з 2005 р., у центр уваги бюджетної політики почали ставити видатки, передусім соціального спрямування. Відповідно до такого підходу уряд спочатку декларував певний рівень видатків, під які фактично «підганявся» обсяг необхідних доходів. Така модель бюджетної політики сформувала певні пасти державної політики. Оскільки політичні чинники змушують уряд щороку збільшувати видатки (передусім соціального спрямування), відповідно, щорічно зростає план збору доходів, який став у меншій мірі ґрунтуватися на економічних можливостях держави.

Запровадження в бюджетну політику принципу пріоритетності плану доходів, який необхідно забезпечити для фінансування видатків, призвело до низки негативних тенденцій:

- фіскалізації податкової й митної політик, які стали орієнтовані передусім на мобілізацію необхідного обсягу доходів;

- зростання обсягу коштів, сплачених підприємницьким сектором понад розмір податкових зобов'язань (невідшкодований ПДВ, авансові платежі по сплаті податків, значні розміри штрафів, що неадекватні порушенням податкового законодавства тощо);

- різке зростання державного боргу України;
- активне залучення НБУ для фінансування дефіциту бюджету;
- регулярне недофінансування бюджетних видатків.

Реформа бюджетної системи, пов'язана з прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України, не змогла кардинально змінити ситуацію. Понад те, у 2013–2014 рр. ситуація погіршилася. Свідченням наростання критичних тенденцій у державних фінансах стало впровадження квазігрошових форм фінансування окремих державних видатків і зобов'язань. Наприкінці 2012 р. Верховна Рада України ухвалила низку законодавчих актів, якими дозволено погашати бюджетну заборгованість перед місцевими бюджетами за низкою статей, а також заборгованість із відшкодування ПДВ казначейськими фінансовими векселями. У 2013 р. змінами до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України було створено правову базу для практичного застосування цих нововведень. У 2014 р. ситуація ускладнилася, і уряд з метою стабілізації бюджету вперше за 10 років почав скорочувати бюджетні видатки, в тому числі соціального спрямування.

2. Зниження ролі парламенту в бюджетному процесі та розширення практики «ручного» управління розподілом бюджетних коштів. Бюджетна реформа 2010 р. значно посилила роль уряду в бюджетному процесі, а також розширила його повноваження у сфері розподілу бюджетних коштів. Зокрема, відповідно до Бюджетного кодексу 2010 р. уряд за згоди Комітету Верховної Ради України з питань бюджету отримав право самостійно перерозподіляти:

- видатки між програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника;

- видатки державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Фактично уряд на власний розсуд може змінювати напрями витрачання бюджетних коштів. Роль парламенту України в бюджетному процесі загалом зведена до пасивної підтримки поданого урядом бюджету, а також законів у сфері державних фінансів. Бюджетні порушення, виявлені Рахунковою палатою України, повністю ігноруються, висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до проекту бюджету, а також зауваження та пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, а тим більше окремих депутатів також не беруться до уваги. Фактично, в Україні відсутній контроль законодавчої гілки влади за ефективністю й законністю витрачання урядом бюджетних коштів.

Надміру централізованим є також механізм розподілу державних гарантій для інвестиційних проєктів. КМУ схвалив порядок та умови надання державних гарантій, а також порядок відбору проєктних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проєктів, для реалізації яких надається державна підтримка. Уряду надано право самостійно та в ручному режимі розподіляти бюджетний ресурс на зазначені цілі без належного контролю з боку парламенту.

3. Надмірна централізація бюджетної системи. Централізація доходів і видатків державного бюджету призводить до низки негативних явищ. Вилучаючи левову частину доходів до центрального бюджету, уряд послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями та пошуку нових джерел доходів. Така модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на допомогу з держбюджету і не є активними щодо розвитку власних територій. Показово, що 2013 р. у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у п'яти – від 50 до 60 %, і лише в дев'яти регіонах – менше 50 %. Фінансова залежність від центру також погіршила якість надання суспільних товарів і послуг на місцях, оскільки органи місцевого самоврядування завжди можуть посилатися на брак фінансових ресурсів.

Кожен уряд декларує прагнення децентралізувати систему державних фінансів країни, передавши частину доходів держбюджету на забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування. Проте через відсутність цілісного розуміння концепції децентралізації бюджетної системи, а також наочних доказів її ефективності на практичному рівні цей процес, попри наявність потужного лобі інтересів регіональної еліти в нинішній владі, відбувається надто повільно.

4. Хаотичні та неконтрольовані горизонтальні трансферти з державного бюджету до квазіпублічних інститутів і позабюджетних фондів (НАК «Нафтогаз України», Пенсійний фонд, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.). Відсутність обмежень у бюджетному законодавстві сьогодні дозволяє урядові фінансувати популістські заходи коштом державного бюджету, що відволікає значну частину фінансового ресурсу. Дефіцит квазіпублічних фінансових інститутів і позабюджетних фондів свідчить про те, що держава штучно намагається надавати такі публічні послуги, які за нинішнього рівня розвитку економіки забезпечити неможливо. Наприклад, трансферт з державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду свідчить про те, що влада встановила пенсії понад економічно обґрунтований рівень. Регулярне збільшення статутного фонду НАК

«Нафтогаз України» також спрямовано на те, щоб продавати газ за тарифами, нижчими за його собівартість. Натомість ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми через збалансування цих структур і пошук внутрішніх резервів для покриття дефіциту, а не у спосіб маніпулювання грошовими потоками.

5. Відсутність ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів. Попри проведення реформ у системі державного контролю за витрачанням бюджетних коштів, ситуацію поліпшити не вдалося. Розширення компетенції Державної фінансової інспекції України та створення підрозділів внутрішнього аудиту не мало відчутного ефекту. Крім того, важливою проблемою контролюючих органів є відсутність взаємодії із громадянським суспільством, зокрема зі ЗМІ та громадськими організаціями, що здійснюють моніторинг витрачання бюджетних коштів. Відсутність реакції з боку органів державної влади на виявлені й доведені інститутами громадянського суспільства зловживання чиновників зміцнює в суспільній думці переконання щодо безкарності та правового нігілізму в державі.

6. Неефективне витрачання бюджетних коштів. Відсутність належного регулювання видаткової політики розпорядників бюджетних коштів призводить до того, що досить частими є випадки, коли на тлі затримувань фінансування захищених видатків бюджету окремі державні структури здійснюють закупівлю товарів, які можна класифікувати як предмети розкоші. Така практика, особливо в умовах рецесії, підриває довіру до державної влади в цілому і призводить до неефективного перерозподілу бюджетних коштів. Досвід свідчить, що навіть нормативні документи КМУ щодо неприпустимості витрачання бюджетних коштів на товари розкоші сьогодні не є перешкодою для використання такої практики розпорядниками бюджетних коштів.

Крім того, критичних масштабів набуває проблема тиску груп економічних інтересів на процес розподілу бюджетних коштів. Це призводить до того, що фінансові ресурси розподіляються не на вирішення важливих соціально-економічних завдань, а на розміщення державних замовлень у суб'єктів господарської діяльності, які успішно лобюють їх отримання.

7. Низька дієвість бюджетних інструментів підтримки економіки. В Україні прямі бюджетні інструменти використовуються переважно для підтримки низькотехнологічних галузей, тоді як високотехнологічні галузі із потенціалом імпортозаміщення практично залишені поза увагою. Майже 30 % бюджетного ресурсу, призначеного на підтримку економічної діяльності, спрямовано на трансфerti вугільним шахтам, лівова частка яких є дотаціями на покриття собівартості продукції. Крім того, у процесі розподілу бюджетного ресур-

су й надалі важливу роль відіграє чинник належності до державного сектору економіки. Підприємства приватного сектору мають значно обмеженіші можливості доступу до бюджетної підтримки. Натомість досвід розвинутих країн свідчить, що бюджетний ресурс доцільно розподіляти залежно від критерію інвестиційної привабливості проєкту, а не від форми власності суб'єкта господарювання.

8. Високий рівень корупції у сфері державних закупівель. Усталена практика проведення тендерів з одним учасником та закупівлею товарів і послуг за завищеними цінами спричиняє втрату значного обсягу бюджетного ресурсу та збільшення частки тіньової економіки. У той час як у розвинутих країнах державні закупівлі є одним із головних чинників стимулювання економіки, в Україні високий рівень їх корумпованості призвів до дестимулювання підприємницької активності, оскільки для перемоги в тендерах необхідно концентруватися не стільки на якості й ціні продукції, скільки на пошуку шляхів впливу на осіб, відповідальних за проведення державних закупівель. Це відволікає увагу та ресурси підприємців від безпосередньої господарської діяльності й погіршує культуру провадження бізнесу в Україні.

9. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи. Надто високі видатки бюджету призводять до того, що податкова політика є орієнтованою виключно на вилучення фінансового ресурсу із корпоративного сектору. Пріоритет мобілізації необхідної суми коштів об'єктивно спричиняє посилення реального рівня податкового навантаження на підприємства. Зниження ставок основних податків, запровадження податкових стимулів та інші заходи щодо полегшення фіскального тягаря нівелюються іншими діями контрольних органів щодо вилучення фінансового ресурсу підприємств, зокрема у спосіб затримувannya відшкодування ПДВ, стягнення авансових податкових платежів, накладення максимальних штрафів за порушення податкового законодавства, блокування законної можливості на податковий кредит із ПДВ, завищення митної вартості імпорту товарів тощо. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи є одним із головних чинників стримування підприємницької активності, оскільки обумовлює вилучення фінансових ресурсів, необхідних для підтримки поточної діяльності та здійснення інвестицій.

10. Соціальна несправедливість податкової системи. В Україні порушено принцип соціальної справедливості податкової системи, який означає, що рівень податкового тягаря має зростати відповідно до зростання доходів платників податків. Склалася протилежна ситуація, за якої бідні верстви населення у структурі власних витрат сплачують значно більший обсяг податків, ніж заможні. Це обумовлено двома головними чинниками:

- нераціонально сформованими з погляду соціальної справедливості механізмами адміністрування податків, що стосується податку на доходи фізичних осіб, ПДВ і майнових податків;
- низькою ефективністю контролю за достовірністю і повнотою декларування доходів, передусім платників податків з високими доходами.

Порушення принципу соціальної справедливості підриває податкову дисципліну платників податків і довіру громадян до державних інституцій.

11. Деструктивна боргова політика. Безсистемна боргова політика держави формує значні ризики для економічного розвитку. По-перше, надмірно висока боргова активність уряду на внутрішньому фінансовому ринку призводить до зменшення фінансового ресурсу в державі та зростання його вартості. Через наявність на ринку державних цінних паперів з високою дохідністю, інвестиції в які є менш ризикованими за інвестиції у підприємницький сектор, вартість боргових ресурсів для бізнесу зростає. Фактично в такий спосіб держава дестимулює передусім банківську систему щодо кредитування економіки. По-друге, залучені кошти спрямовуються на фінансування переважно поточних потреб. Така практика посилює тиск на національну валюту й цінову стабільність. Крім того, використання залучених коштів на покриття поточних видатків, по суті, є перекладанням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для активізації економічного зростання в майбутньому.

2. ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ НА ОСНОВІ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективність реформ у системі державних фінансів визначальною мірою залежить від наявності у влади чіткого й системного розуміння ролі та функцій цього інституту в економічній системі держави. Відсутність такого цілісного бачення у керівництва країн, які мають нетривалий досвід існування в ринкових умовах, часто призводить до формування еkleктичних моделей управління державними фінансами. За таких умов ефективність потенційно досить дієвих механізмів, запозичених із досвіду розвинутих країн, нівелюється «недореформованістю» інших складових елементів системи державних фінансів.

Значна кількість розвинутих країн проводить реформи на основі так званої Нової моделі державного управління (*New Public*

Management), основою якої є перенесення найефективніших управлінських практик зі сфери бізнесу до державного сектору, передусім до сфери управління фінансовими ресурсами. На сьогодні зазначена модель продемонструвала більшу ефективність, ніж традиційні моделі, що надалі зберігаються в багатьох країнах. В Україні також зроблено певні кроки щодо запровадження *New Public Management*, проте було запроваджено лише окремі новації, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Закономірно, що, відірвані від інших складових елементів Нової моделі державного управління, вони не здатні виявити свою ефективність повною мірою, тому мали досить обмежений позитивний вплив на сферу управління державними фінансами.

На наш погляд, Україні необхідно продовжувати впровадження Нової моделі державного управління. Для цього необхідна широка дискусія щодо висвітлення її переваг, проблем і перспектив.

New Public Management є комплексом різних механізмів та інструментів і ґрунтується на чітких принципах (рис. 1).

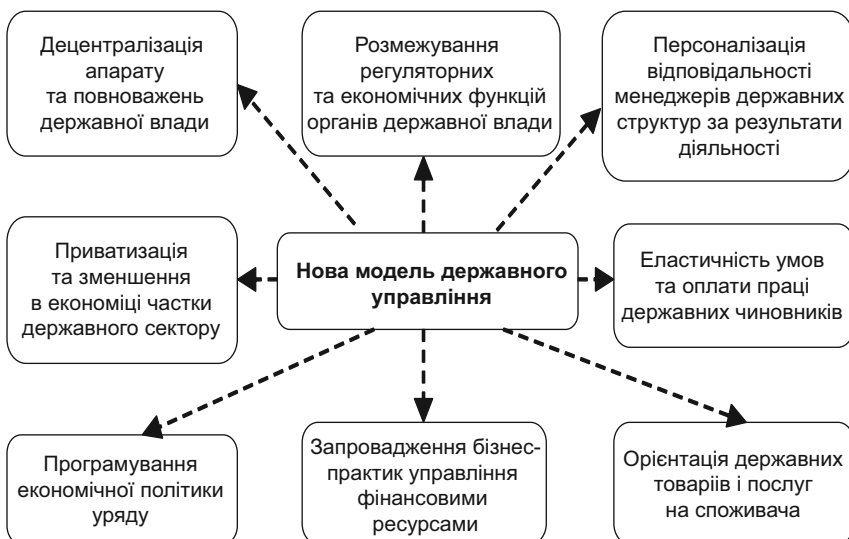


Рис. 1. Головні принципи Нової моделі державного управління¹

¹ Систематизовано автором.

Розкриваючи детальніше головні принципи Нової моделі державного управління, варто зазначити такі обов'язкові вимоги її реалізації:

- *органи державного управління мають бути орієнтовані передусім на забезпечення результату діяльності, а встановлені правила та процедури не повинні їх надмірно обмежувати в тактиці досягнення цілей;*

- *органи державного управління мають розглядати адресатів державних товарів і послуг як своїх клієнтів, задоволення потреб яких є головним критерієм ефективності їх діяльності;*

- *держава з метою підвищення ефективності надання державних товарів і послуг має сприяти максимально глибокому проникненню конкуренції, у т.ч. до тих сегментів економіки, які традиційно належали до сфери монопольного впливу уряду (інфраструктура, комунальні послуги, освіта, соціальне страхування тощо);*

- *система державного управління має бути максимально децентралізованою і у вертикальному (державне управління, регіональне управління, органи місцевого самоврядування), і в горизонтальному вимірах (розмежування регуляторних та економічних функцій);*

- *органи державного сектору, до компетенції яких належить реалізація економічних функцій держави, мають формуватися на основі принципів, запозичених із бізнесу (орієнтування на результат, незалежність в операційних питаннях, стратегічне планування діяльності, персональна відповідальність менеджерів за результати роботи, гнучкість зарплат та умов праці тощо).*

Нова модель державного управління є сучасною альтернативою забюрократизованій традиційній моделі, побудованій на основі ієрархічної структури влади та функціональної спеціалізації її органів. Ці дві моделі державного управління мають досить значні відмінності в різних аспектах (табл. 1).

Перехід від традиційної до нової моделі державного управління вимагає здійснення низки реформ у різних сферах суспільних відносин. Оскільки відмінності між двома моделями починаються на рівні принципів функціонування, то ці зміни є досить глибокими й часом потребують кардинальної перебудови всього державного устрою. Тому такий перехід у різних країнах потребував від кількох років до десятиліть.

З-поміж фундаментальних реформ, необхідних для запровадження Нової моделі державного управління, виділяють такі, без реалізації яких підвищити ефективність державного управління неможливо.

1. Зміна принципів організації державного апарату. Однією з найголовніших новацій нової моделі державного управління є кардинальна зміна архітектури та принципів функціонування дер-

жавного апарату. Зasadничим принципом при цьому є необхідність розмежування економічних і регуляторних функцій держави. Найвищий рівень державної влади (президент, парламент, уряд, Верховний суд, найвищий контролюючий орган) має займатися розбудовою інституційного середовища; другий (міністерства, служби, управління) – розробленням правил, що детально регулюють окремі сфери суспільних відносин. Усі економічні функції держави мають бути сконцентровані в межах автономних операційних структур (виконавчі агенції, бюджетні заклади, державні компанії) (рис. 2).

Таблиця 1

Порівняння традиційної та Нової моделі державного управління²

Аспект	Адміністративна (традиційна) модель державного управління	Нова модель державного управління
Структура державної влади	Ґрунтується на жорсткій ієрархічній структурі влади, жорсткому вертикальному підпорядкуванні органів влади	Дворівнева структура управління, регулятивні функції відмежовані від господарських. Відбувається розщеплення функцій державного управління між автономними та відносно незалежними структурами. Відсутність жорсткого адміністративного підпорядкування
Спрямованість	Виконання правил, процедур, норм і вказівок законодавства	Досягнення мети й отримання результатів
Суб'єкти державної влади	Деперсоналізація органів влади, керівники здійснюють політику, визначену органами влади вищого рівня. Відсутність ініціативності в діяльності	Органи влади очолюють професійні менеджери, які несуть персональну відповідальність за результати діяльності відповідного органу. Зберігають операційну незалежність і мають значну свободу дій
Контроль	За дотриманням правил, нормативів, процедур і розміру витатків	За результатами, досягненням запланованих цілей. Аналіз ефективності й рентабельності
Регламентація діяльності	Використання розгалуженого комплексу інструкцій і правил	Гнучкість підходів до досягнення поставлених цілей

² Систематизовано автором.

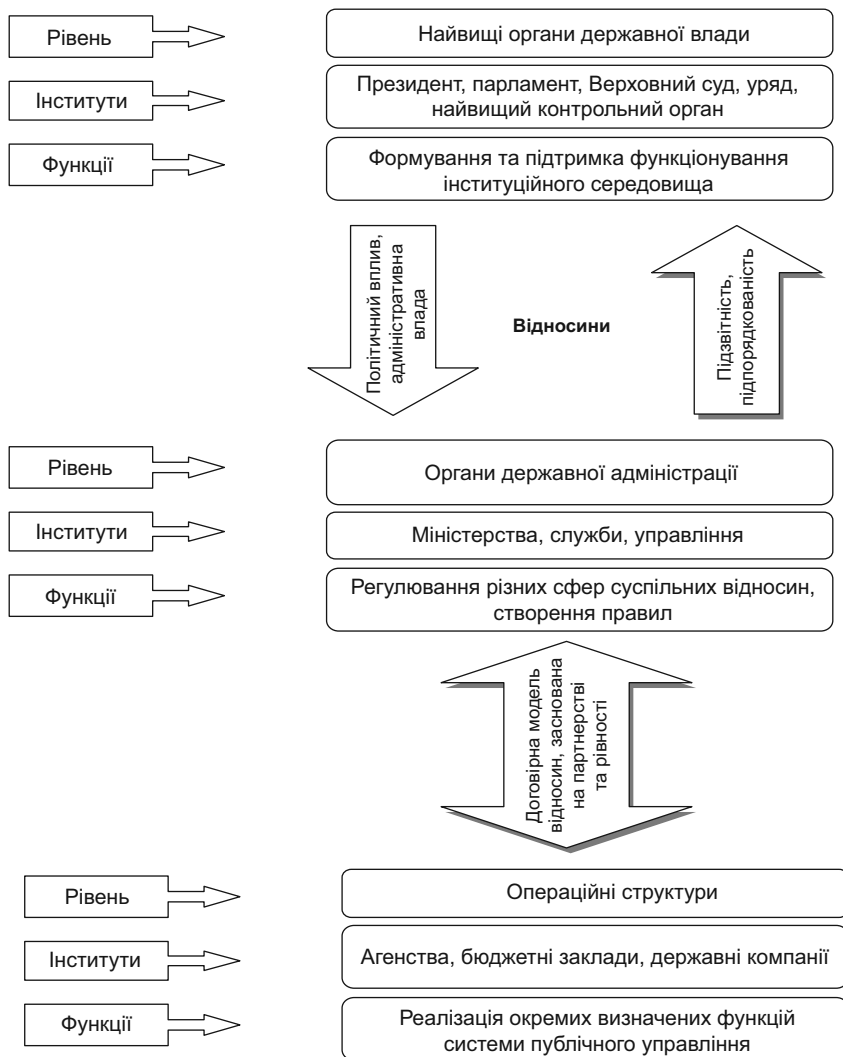


Рис. 2. Схеми організації державного апарату за Нової моделі державного управління³

³ Систематизовано автором.

Реорганізація державного апарату на засадах Нової моделі державного управління вимагає ротації передусім керівників державних установ. **На зміну пасивним чиновникам мають прийти активні та ініціативні менеджери, здатні брати на себе відповідальність за роботу всієї державної структури й демонструвати спроможність виконувати поставлені завдання.** Вони мають активно управляти процесами та бути націленими на досягнення результатів, а не пасивно розподіляти бюджетні кошти згідно з директивами та побажаннями чиновників вищого рівня. Нова модель державного управління передбачає широкі повноваження та повну самостійність цих менеджерів в операційній діяльності поряд із персональною відповідальністю за успішність роботи всієї установи. Наприклад, у Новій Зеландії та Великій Британії керівники урядових агентств можуть бути звільнені швидше через незадовільні результати, ніж у результаті зміни правлячої політичної сили.

Такий підхід до управління державними структурами супроводжується також змінами у системі оплати праці державних службовців, передусім керівників різних рівнів. Їх заробітна плата має безпосередньо залежати від успішності функціонування підрозділів, які вони очолюють, та державної структури загалом, що створює зацікавленість у сумлінному виконанні обов'язків.

2. Децентралізація фіскальної системи. Децентралізація є одним з фундаментальних принципів Нової моделі державного управління. Підґрунтям цього принципу є гіпотеза теорії менеджменту про підвищення якості виконання завдань і поліпшення результатів завдяки звуженню кола завдань. Відповідно до принципу децентралізації центральні уряди намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних функцій. Як правило, до відання центральних органів влади у розвинутих країнах належать, зокрема, такі функції: забезпечення національної оборони, здійснення макроекономічної політики, управління грошово-кредитною сферою, судовою системою, вищою освітою, соціальне забезпечення та соціальне страхування, управління національною транспортною інфраструктурою, зв'язком. Функції на кшталт управління середньою та спеціальною освітою, медициною, сфери пожежної безпеки, благоустрою, реєстрації актів громадського стану, охорони правопорядку передаються на місцевий рівень.

Закономірно, що **децентралізація державного управління (відповідно, і видаткових зобов'язань) має супроводжуватися переданням органам місцевого самоврядування відповідних фінансових ресурсів.** Передання повноважень без адекватного розширення фінансової

бази матиме наслідком перетворення органів місцевого самоврядування на інститути, що пасивно займаються реалізацією державної політики. За відсутності достатнього обсягу власних коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, й таким чином знімають із себе відповідальність за її соціально-економічне становище. У такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава.

Процес передання на місцевий рівень видаткових зобов'язань і джерел формування фондів державних фінансових ресурсів у світовій науковій думці та політичній практиці отримав назву «фіскальної децентралізації». Він здійснюється не лише у федеральних країнах і країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в унітарних країнах, які вбачають у ньому значний конструктивний потенціал для власних економік. Це обумовлено тим, що фіскальна децентралізація дозволяє досягнути низки позитивних зрушень. Зокрема, вона забезпечує такі результати.

Підвищує політичну відповідальність місцевої еліти. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти й повноваження щодо їх нарощування, вони несуть політичну відповідальність за соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У цьому разі громадська думка схильна вбачати вади економічної політики в низькій компетентності саме органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є доступнішою, а відповідальність – персоналізованою. А це накладає на місцеву провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому разі правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то вади економічної політики на регіональному рівні можна пояснити недостатнім фінансуванням з державного бюджету. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

Сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Очевидно, що центральний уряд, який займається переважно загальнонаціональними питаннями і територіально розташований у столиці, фізично не може в повній мірі орієнтуватися в конкретних проблемах різних регіонів країни. Грунтуючись на неповній інформації, уряд об'єктивно нездатний ефективно витратити бюджетні ресурси за багатьма напрямками. Якщо ж бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які зазвичай формуються із представників місцевої еліти, обізнаних із місцевими

проблемами, це сприяє ефективнішому використанню державних коштів. Під тиском відповідальності й загрози втрати влади на виборах правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально можливої кількості людей.

3. Модернізація бюджетної системи та бюджетної політики. Найглибших змін при запровадженні Нової моделі державного управління потребує бюджетна система.

По-перше, змінюються підходи до формування самого бюджету. За традиційної моделі державного управління бюджет, як правило, формується за принципом забезпечення необхідних витратків. Уряд оцінює обсяг коштів, потрібний для фінансування здійснення його функцій у майбутніх періодах, відповідно до чого просить у представницького органу згоди на мобілізацію з економіки відповідного обсягу доходів. Така практика є поширеною в багатьох країнах і досі, зокрема в розвинутих країнах.

За нової моделі державного управління запроваджується принцип формування бюджету «згори-донизу». Його зміст полягає в тому, що уряд спочатку оцінює надходження бюджету (тобто власні ресурси), а потім розподіляє їх між різними «конвертами»⁴, розпорядниками яких є центральні органи виконавчої влади. Розпорядники бюджетних коштів можуть витратити отримані кошти на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами, проте їх фінансова база обмежена обсягом «конверту». Обмеженість коштів стимулює до фінансування найефективніших проектів. Таким чином, цей механізм стимулює максимально ефективне використання бюджетних коштів та поліпшує витаткову дисципліну. Юридично обмежені в обсягах бюджетних асигнувань розпорядники бюджетних коштів втрачають стимули для лобіювання виділення їм додаткового фінансування.

По-друге, невід'ємним складником нової моделі державного управління є широке впровадження програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ). Для цього застосовується орієнтоване на результат фінансування проектів, тобто фінансування на підставі детального аналізу витрат і результатів на виході. В ідеальному варіанті для того, щоб отримати мандат на мобілізацію фінансових ресурсів, уряду необхідно структурувати свої витатки за бюджетними програмами, ілюструючи результат (бажано в кількісному вимірі), який отримає країна. Значним позитивом ПЦМ є те, що за його допомогою бюджетні витатки можна гармонізувати з пріоритетами стратегічного

⁴ «Конверти» – своєрідні юридично невідокремлені бюджетні фонди, що відносять пріоритетним напрямом економічної політики (енергетика, транспорт, соціальний захист тощо). Обсяг «конверту» (тобто обсяг фінансових ресурсів у ньому) є продуктом політичного компромісу.

розвитку. Як правило, бюджетна програма затверджується для реалізації конкретного пріоритету стратегії розвитку держави, деталізуючи й конкретизуючи його.

По-третє, важливою новацією нової моделі державного управління є середньострокове бюджетне планування. Цей механізм спрямований на ув'язування поточної бюджетної політики з довгостроковими пріоритетами розвитку держави та максимальну деполітизацію бюджетного процесу. Варто зазначити, що середньострокове планування та бюджетування ґрунтуються на розробці бюджету в n -ому році на $n+2$ -й чи $n+3$ -й роки. Інакше кажучи, у 2014 р. розробляється та затверджується бюджет на 2016 р. чи 2017 р., який згодом або взагалі не може переглядатися (як, наприклад, у Швеції), або може зазнавати дуже незначних коригувань (як у Австрії), зважаючи на зміни макроекономічних показників. Завдяки довгостроковому плануванню влада отримує можливість забезпечити спокійне та своєчасне прийняття державного бюджету з урахуванням поточного стану та майбутніх потреб.

Незважаючи на відсутні переваги нової моделі державного управління, вона має свої слабкі місця, які можуть завадити її успішному функціонуванню. Головним з них є обмеженість конкуренції. Ефективні методи управління в бізнесі сформувалися не у спосіб заповичення, а під тиском конкуренції, яка формує відповідні імперативи – ефективне управління фінансовими фондами, раціоналізацію використання ресурсів, постійне підвищення якості товарів і послуг. Нова модель державного управління переносить ці практики до державного сектору, проте не вирішує проблему відсутності конкуренції, яка є механізмом, що має активізувати ці новації.

За відсутності конкуренції ефективність управління стрімко знижується навіть у бізнесі, яскравим прикладом чого традиційно є монополізовані ринки. Відповідно, існують побоювання, що менеджери державних структур, яким надано свободу дій, але які не відчувають тиску з боку конкурентів, не будуть настільки ініціативними й ефективними, як у ринковому секторі.

Крім того, Нова модель державного управління не зважає на те, що ринкові механізми не завжди здатні забезпечити розвиток, а в деяких випадках ринок як такий може бути шкідливим. Отже, важливо чітко визначити сегменти державного сектору, в яких ринковий механізм є корисним, та сегменти, в яких він є деструктивним.

Значною вадою нової моделі державного управління також є те, що вона не створює можливості сформувати залежність між суб'єктом, який є реципієнтом суспільних благ, і суб'єктом, який забезпечує їх фінансування, сплачуючи податки. Ці два суб'єкти досить часто є різними, в результаті чого втрачається зв'язок між сплатою податків

та отриманими суспільними товарами й послугами. У зв'язку із цим губиться ще один важливий механізм, який забезпечує ефективність бізнес-практик у приватному секторі – раціональна поведінка споживача. Крім того, якщо громадянин не відчуває зв'язку між обсягом сплачених податків до бюджету та кількістю і якістю державних товарів і послуг, які він отримує, то він втрачає зацікавленість у контролюванні держави щодо ефективності витрачання державних коштів.

Зазначені вади нової моделі державного управління призводять до зниження її ефективності. Очевидно, що повністю перевести державний апарат на методи управління, що використовуються у приватному секторі, не вдасться, тому необхідно шукати шляхів для подолання названих вад. Багатьом країнам (Австралія, Австрія, Данія, Канада, Нова Зеландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція й інші) ці проблеми вдалося вирішити.

Таким чином, запровадження нової моделі державного управління потребує системних і глибоких реформ, на які необхідний значний часовий та фінансовий ресурс. Нині лише група розвинутих країн змогла повною мірою запровадити у себе таку модель. Водночас значна кількість країн лише здійснює перехід від традиційної до нової моделі державного управління. Як свідчить їх практика, що ширшими є реформи, які вони здійснюють, то ефективніше функціонує система державних фінансів. Водночас **країни, що зупинилися на півшляху й адаптували лише окремі популярні механізми, не змінивши суті державного управління, не отримали позитивних результатів.** Прогресивні новації, запозичені з практики розвинутих країн, були нівельовані збереженням традиційної моделі державного управління, яка формує несприятливе середовище для їх функціонування.

Нова модель державного управління має вади, тому не кожна країна декларує бажання її запроваджувати. Разом з тим потрібно чітко усвідомлювати, що навіть обґрунтована критика Нової моделі державного управління не має підштовхувати владу України до згортання реформ за цим напрямом та консервації традиційної моделі управління. Її критики не ставлять під сумнів той факт, що Нова модель державного управління є значно ефективнішою, ніж традиційна, і лише вказують на те, що в новітніх умовах необхідно сформувати ще більш дієві механізми. Це означає, що Україні необхідно активізувати процес модернізації системи державного управління.

3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ І МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

3.1. Головні пріоритети реформи бюджетної системи

У реформі бюджетної системи доцільно виокремити три головні пріоритетні напрями, які мають бути реалізовані у середньостроковій перспективі.

I. Підвищення ефективності та продуктивності використання бюджетних коштів. Це потребує як низки фундаментальних змін, так і реалізації значної кількості локальних заходів. Ключовими з них у середньостроковій перспективі мають стати такі заходи.

1. Подальше впровадження елементів ринкової моделі управління державними фінансами. Як зазначалося, в Україні запроваджено лише окремі механізми ринкової (бізнесової) моделі управління державними фінансами, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас названі механізми можуть бути ефективними лише за умови системного впровадження ринкової моделі. Вони не будуть дієвими без реалізації наступного етапу реформ, який має включати розподіл регуляторних та економічних функцій органів державної влади. Органи державної влади мають зберегти лише регуляторні функції, пов'язані зі створенням правил. Натомість економічні функції мають бути передані до державних агентств – автономних державних структур, наділених широкими повноваженнями щодо управління бюджетними коштами, які водночас мають відповідати за ефективність їх витрачання.

2. Розподіл державного бюджету на поточний бюджет і бюджет розвитку. Ідея двох бюджетів ґрунтується на тому, що планування, фінансування і контроль за видатками на поточну діяльність та на проекти розвитку потребують різних методологічних підходів. Поточний бюджет має бути збалансованим – поточні видатки держави повинні відповідати її постійним доходам. В іншому разі існує ризик, що дефіцит поточного бюджету перетвориться на хронічний, оскільки поточні видатки, як правило, не забезпечують пряму фінансову віддачу до бюджету. Розширення поточних видатків може пожвавити внутрішній попит і сприяти економічному зростанню, проте сам бюджет, принаймні в короткостроковій перспективі, не отримає додаткових коштів. Залучаючи нерегулярні надходження (доходи від при-

ватизації, кредити тощо) для покриття видатків поточного бюджету, держава фактично витрачає кошти майбутніх періодів.

На відміну від поточного бюджету бюджет розвитку спрямований на реалізацію інвестиційних проектів, які забезпечать певну інвестиційну віддачу і, відповідно, додаткові надходження до бюджету. Таким чином, для фінансування національних проектів розвитку прийнятним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Такі проекти забезпечать певний фінансовий результат, який дозволить не лише покрити витрати, а й збільшити активи держави.

Відчутною є різниця між поточним бюджетом і бюджетом розвитку також у плануванні видатків і контролі. Очевидно, що стосовно бюджету розвитку має застосовуватися середньострокове і довгострокове планування. Крім того, на початку затвердження проектів, які фінансуватимуться в цій частині видатків бюджету, має бути проведений детальний аналіз їх економічної ефективності та «стратегічної віддачі» з точки зору національних інтересів. Натомість видатки поточного бюджету прогнозувати надто складно, оскільки, для прикладу, розмір соціальних трансфертів залежить від складно прогнозованих у середньостроковій перспективі чинників, таких як інфляція, зростання ВВП, бюджетні надходження тощо. Як свідчить досвід, прогнозування цих показників в Україні навіть на короткостроковий період є вкрай неточним, а прогнозування таких чинників, як політична кон'юнктура, яка впливає на обсяг поточних видатків навіть більше, ніж економічні чинники, взагалі не є можливим. Загалом, доцільність впровадження середньострокового бюджетного планування в частині поточних видатків є досить дискусійною.

Методологічні особливості має також контроль за освоєнням видатків бюджету розвитку. Він методологічно відрізняється від контролю за поточними видатками, тому доцільними є його диференціація та спеціалізація контрольних органів.

Бюджет розвитку може існувати у таких формах:

- окремий фонд у межах державного бюджету;
- позабюджетний інвестиційний фонд (фонд розвитку, стабілізаційний фонд тощо);
- державний банк реконструкції і розвитку.

Кожна з названих організаційно-правових форм має свої переваги та недоліки.

3. Перехід до середньострокового бюджетного планування. На відміну від середньострокового бюджетного прогнозування, яке має переважно інформативний характер, планування має забезпечити чіткий розподіл бюджетного ресурсу протягом трирічної бюджетної перспективи. Разом з тим середньострокове планування має охоплю-

вати передусім інвестиційні видатки бюджету, які повинні групуватися у трирічні бюджетні програми. Такий механізм забезпечить безперервність бюджетного фінансування довготривалих інвестиційних проектів і поліпшить прогнозованість видатків бюджету.

4. Раціоналізація та упорядкування системи соціальних видатків. В умовах сповільнення економічної динаміки та посилення дисбалансів у різних ланках державних фінансів, для подолання яких потрібний тривалий час, можливості держави щодо подальшого випереджального зростання соціальних видатків будуть обмежені. Водночас значний ресурс для підвищення соціального захисту населення можна забезпечити за рахунок реформування соціальної сфери. Система пільг, субсидій і соціальних виплат має спрямовуватися лише на підтримку громадян з низькими доходами. Зменшення державної підтримки для заможних громадян уможливить збільшення пільг тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без надмірного додаткового зростання видатків бюджету. Крім того, необхідно зосередити увагу на перегляді методики визначення й розрахунку розміру соціальних стандартів, аби вони відповідали реальним показникам.

5. Зменшення масштабу використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності на користь податкових інструментів. Бюджетна підтримка економіки, особливо приватного сектору, може здійснюватися за рахунок бюджетного та податкового механізмів. У середньостроковій перспективі необхідно зробити акцент на розвитку податкових інструментів, зокрема недискримінаційному наданні податкових пільг і стимулів для реалізації тих напрямів економічної діяльності, які узгоджуються з пріоритетами економічної політики держави. До таких варто віднести активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності, підвищення енергоефективності економіки та екологічності продукції, розвиток малого бізнесу тощо. Податковий механізм є більш об'єктивним і ефективним способом розподілу бюджетного ресурсу, оскільки можливість скористатися податковими інструментами залежить лише від спроможності підприємства виконати перелік необхідних умов, який є однаковим для всіх претендентів, тоді як отримання бюджетного трансферу залежить від суб'єктивних оцінок і рішень чиновників.

6. Виокремлення з фінансування державного бюджету фонду залучених боргових ресурсів на фінансування потенційно прибуткових інвестиційних проектів. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціональним є їх спрямування в інвестиційні проекти, доходи від яких дозволять уряду не лише повернути борг, а й покрити витрати на його обслуговування. До таких мають бути віднесені проекти, які генеруватимуть прибуток або обумовлять зниження бюджетних видатків, що сформує джерело для часткового погашення залучених

боргових ресурсів. На першому етапі з урахуванням значного обсягу державного боргу має бути встановлене обмеження на залучення нових боргових ресурсів для фінансування поточних видатків бюджету в обсязі вже існуючих зобов'язань за основною сумою боргу. Щорічні боргові залучення понад зазначену суму мають спрямовуватися виключно до фонду фінансування інвестиційних проектів. У перспективі потрібно відмовитися від залучення боргових ресурсів для фінансування поточних видатків і використовувати їх виключно на інвестиційні проекти.

7. *Перехід від щорічного звітування про виконання державного бюджету до щорічного звітування про ефективність управління ресурсами системи державних фінансів.* Наразі законодавчо передбачене щорічне звітування КМУ лише про виконання Державного бюджету. Концентрують свою увагу на державному бюджеті також Комітет ВРУ з питань бюджету та Рахункова палата України. Натомість доцільним є запровадження звітності і аналізу ефективності щодо управління іншими ресурсами системи державних фінансів, а також бюджетними коштами, спрямованими державою на підтримку економіки у формі податкових пільг і стимулів. Розширення та поглиблення звітності посилять відповідальність виконавчої влади щодо використання фінансових ресурсів держави.

8. *Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів.* Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця», мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система вертикальних трансфертів має обмежуватися покриттям державою збитків таких структур, які вони отримують через державну політику надання пільг і субсидій окремим категоріям населення.

II. Децентралізація бюджетної системи. Проблема перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів між центром і регіонами є однією з найактуальніших. Децентралізація системи державних фінансів стала найслабшим напрямом реформи державних фінансів у 2010–2014 роки, а завдання посилення фіскальної забезпеченості місцевих бюджетів фактично було провалене. Відповідно до прийнятого Податкового кодексу України було скасовано 12 місцевих податків і зборів. При цьому скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами, на які припадало 90 % доходів від місцевих податків, відчутно позначилося на доходах бюджетів місцевого самоврядування. Компенсаційний податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до цього часу так і не був запроваджений.

У економічно розвинутих західних країнах бюджетна децентралізація є одним з головних механізмів ефективного перерозподілу публічних коштів. Аби цей механізм запрацював, недостатньо передати кошти на рівень місцевої влади, одночасно розширивши обсяг делегованих повноважень. Передусім необхідно надати місцевим органам влади відповідальність і повноваження, які зобов'язуватимуть їх ефективно витрачати бюджетні кошти. Це потребує чіткої структуризації і перегляду власних і делегованих повноважень. При цьому обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на його виконання держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету.

Для фінансування власних повноважень має бути розширений кошик доходів органів місцевого самоврядування. Крім того, оскільки абсолютна більшість місцевих бюджетів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, раціонально надати їм можливість залишати частину національних податків, зібраних у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, у їх розпорядженні. Тим самим з перерозподільного процесу буде виключено ланку державного бюджету, що підвищить ефективність і оперативність руху коштів у бюджетній системі.

Таким чином, вертикальний вимір подальших реформ системи державних фінансів має бути спрямований на досягнення трьох цілей:

- передання на місцевий рівень повноважень і відповідальності за їх реалізацію;
- посилення фінансової потужності регіонів за рахунок реформування і перерозподілу системи оподаткування;
- обмеження трансфертів з центрального бюджету цільовими трансфертами на виконання делегованих державою функцій.

Під час проведення наступного етапу реформи для посилення фінансової спроможності місцевих органів влади необхідно реалізувати низку важливих заходів.

Для реалізації поставлених цілей необхідно забезпечити перерозподіл фінансових ресурсів держави та корекцію структури коштів місцевих бюджетів. У даному контексті раціональними і прийнятними є такі заходи.

1. Перехід на зв'язану модель податкової системи. Її зміст полягає у закріпленні за місцевими бюджетами частки обсягу національних податків, яка не враховуватиметься при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що ті податки, на збір яких місцеві органи влади справляють досить слабкий вплив (передусім ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими» податками. На наш погляд, найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами

певної частки податку на прибуток підприємств. Це підвищить їх зацікавленість та активізує роботу із сприяння зростанню надходжень цього податку та поліпшення умов для ведення бізнесу.

2. Закріплення обсягу перевищення прогнозованого показника надходжень першого кошика за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що оскільки підвищення фіскальної ефективності національних податків і податків, закріплених за місцевими бюджетами, відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, місцеві органи влади не зацікавлені в роботі над реалізацією податкового потенціалу регіону. Водночас основні його складники – податковий борг і тіньова економіка – є досить значними джерелами збільшення доходів і місцевих, і державного бюджетів. Запропонований захід створить комплекс стимулів для підвищення зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

3. Підвищення ставок податку на нерухомість. У моделі адміністрування податку на нерухомість, закладеній Податковим кодексом, його фіскальна ефективність є вкрай низькою. Щоб збільшити надходження від цього податку, необхідно посилити фіскальне навантаження на власників великих об'єктів житлової нерухомості. Крім того, при розрахунку податку неодмінно має бути зважено на ринкову вартість нерухомості. Лише за таких умов фіскальна ефективність цього податку може бути підвищена.

Перші два названі джерела доходів місцевих бюджетів мають бути віднесені до бюджету розвитку, який є складником спеціального фонду. Це не лише створить належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформує пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх фінансовими можливостями. Зазначені процеси змусять місцеву владу посідати активнішу позицію при реалізації податкового потенціалу регіону.

Стабільність і надійність системи оподаткування на місцевому рівні визначатиме міцність місцевих бюджетів, достатність їх джерел і зрештою зумовлюватиме добробут територіальних громад. Тому система податків, що зараховуватимуться до місцевих бюджетів, має стати інструментом стимулювання ділової активності, планування та прогнозування економічного розвитку. А податкова система місцевого рівня – реальним інструментом впливу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на економічну діяльність, якість життя населення.

III. Перегляд боргової політики держави. За цим напрямом реформи бюджетної системи необхідно зважити на таке.

По-перше, доцільним є затвердження стратегії управління державним боргом органом державної влади, який має відносно сталу каденцію. Ним може бути або Верховна Рада, або президент України. Лише тривалість мандату може бути гарантією стабільності будь-якої стратегії. Уряд на відміну від президента та парламенту в Україні змінюється відносно часто, тому існує ризик, що наступники уряду, який затвердив стратегію, відмовляться її реалізовувати та розроблятимуть чергову власну стратегію. У результаті втрачається цілісність, послідовність стратегії боргової політики.

По-друге, стратегія управління боргом має містити певні обмеження, які стримуватимуть уряд від агресивної і необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків. Надання уряду права самостійно обмежувати власні дії навряд чи є раціональним і ефективним рішенням. Щоб цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були імперативними нормами, орган, який затверджує стратегію, та орган, який її реалізує, мають бути різними. КМУ, затвердивши Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2011–2013 роки, так само може змінити її відповідно до кон'юнктурних умов або в разі неспроможності виконати окремі завдання та досягти цілей.

По-третє, стратегія боргової політики має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в числовій формі очікувані результати. Лише за таких умов вона може бути ефективною. Це дозволить не лише сформувати зрозумілі орієнтири боргової політики, а відносно об'єктивно оцінювати роботу уряду щодо досягнення відповідних цілей.

Отже, головним завданням реформування боргової політики на середньострокову перспективу має бути ухвалення законодавчого акта, який створив би **інституційно-правову базу для функціонування інституту державного кредиту**.

У ньому мають зафіксовані такі позиції.

1. Встановлення та закріплення граничних та оптимальних параметрів формування боргового навантаження для держави. Йдеться не лише про чіткі вимоги щодо припустимого розміру боргу, а й про обмеження відносної вартості, терміну та валюти залучених ресурсів.

2. Чітке визначення цілей і напрямів використання ресурсів дефіцитного фінансування. Закріплення спрямування боргових ресурсів, що залучаються сектором державного управління, виключно на інвестиційні проекти, які дозволять отримати прибуток, що уможливить покриття вартості обслуговування боргу.

3. Спрямування вільного залишку бюджетних коштів відповідного бюджетного періоду (за вирахуванням оборотної готівки) на

погашення боргових зобов'язань уряду. Подібна норма дозволить оздоровити фінансову систему країни та зекономити кошти на обслуговуванні боргів.

Крім того, потребують перегляду принципи та пріоритети боргової політики уряду. **Існує нагальна необхідність переходу від простого залучення коштів до системного управління державним боргом.**

У цьому контексті варто звернути увагу на основні завдання реформування боргової політики у середньостроковій перспективі.

По-перше, уряду варто зосередитися на максимальній реалізації інвестиційного потенціалу боргового фінансування. **Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціональним є їх спрямування в інвестиційні проекти, які матимуть певну фінансову віддачу для бюджету у формі додаткових доходів та/або зменшення видатків бюджету.**

По-друге, необхідно зменшити обсяги запозичень на внутрішньому ринку, передусім тих, які спрямовуються на поточне споживання. Надмірна активність уряду на внутрішньому ринку має наслідком збільшення вартості та вичерпання вільних фінансових ресурсів, що призводить до витіснення приватних інвестицій. Бюджет і реальний сектор економіки не повинні бути конкурентами за кредитні ресурси на внутрішньому ринку.

По-третє, особливо увагу необхідно приділити диверсифікації інструментів фінансування дефіциту державного бюджету, розвитку роздрібного ринку державних цінних паперів для фізичних осіб. Використовуючи відділення державних банків та Укрпошти, уряд має можливість охопити широке коло потенційних покупців.

У середньостроковій перспективі необхідно також децентралізувати процес залучення боргових коштів у спосіб розширення прав центральних і місцевих органів влади, державних підприємств та організацій, залишивши за урядом право модерування боргової політики.

3.2. Стратегічні пріоритети реформи податкової системи України

Відновлення української економіки на основі нової якості розвитку неможливе без розбудови прогнозованої, ефективної і справедливої податкової системи. У цьому контексті **стратегічною метою реформи має стати перехід від домінування принципу «фіскалізму» податкової політики**, коли вона розглядається виключно як інструмент мобілізації доходів до бюджету, до формування нової моделі податкової політики, яка б забезпечувала:

- необхідний для підтримки функціонування держави обсяг бюджетних надходжень, не пригнічуючи при цьому підприємницьку діяльність;

- соціальну справедливість розподілу податкового тягара в державі.

Головними пріоритетами нової податкової реформи мають стати такі.

І. Поліпшення податкового простору для підприємницької діяльності. Для цього доцільно сконцентрувати увагу на реалізації таких заходів.

1. Наведення ладу у сфері відшкодування ПДВ. Невідшкодування підтверженого обсягу ПДВ, що має бути відшкодованим, означає, що держава незаконно вилучає обігові кошти з підприємницького сектору для безкоштовного використання у своїх цілях. Зважаючи на те, що в Україні експорт формує майже 50 % ВВП, проблеми з відшкодуванням ПДВ створюють загрози макроекономічного рівня. Для поліпшення ситуації у сфері відшкодування ПДВ необхідно:

- *вилучити відповідні норми Бюджетного та Податкового кодексів України щодо надання органам казначейства права здійснювати погашення бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ у спосіб видачі фінансового казначейського векселя.* Такий інструмент є дискримінаційним щодо підприємств, оскільки казначейські векселі не можуть бути використані ними для погашення податкових зобов'язань;

- *зменшити планові бюджетні показники щодо збору ПДВ з метою спрямування вивільнених ресурсів для погашення заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ у грошовій формі.* Проблема із затриманням відшкодування ПДВ набуває критичного характеру. Через формування заборгованості з ПДВ держава консервує значний фінансовий ресурс, який міг бути використаний для розвитку економіки;

- *відновити принцип нейтральності ПДВ,* який означає застосування єдиних правил щодо адміністрування податку незалежно від галузевої приналежності підприємства. Йдеться про скасування норми щодо звільнення від сплати ПДВ операцій з постачання на митній території України та вивезення в митному режимі експорту зернових культур. Ця норма, яка періодично поновлюється, фактично позбавляє сільськогосподарські підприємства права на відшкодування ПДВ при здійсненні експорту зернових. Така норма видається несправедливою: вона має бути або скасована, або поширена на всі товари найнижчих переділів (залізорудну сировину, вугілля, кокс тощо) як захід щодо стимулювання експорту з високою доданою вартістю.

2. Запровадження інституту консолідованої групи платників податків, який успішно діє в європейських країнах. Зміст інституту по-

лягає в тому, що материнська компанія, отримавши статус учасника такої групи, має право подавати консолідовану податкову звітність за всі дочірні підприємства (учасники групи) незалежно від місця їх розташування. В Україні в першому читанні був прийнятий Проект закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо створення консолідованої групи платників податків)». Відповідно до його положень консолідована група платників податків – це добровільне об'єднання платників податку на прибуток без створення юридичної особи на підставі відповідного договору про створення консолідованої групи платників податків, який є підставою для врахування від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток іншого учасника (учасників) консолідованої групи та застосування особливих заходів щодо погашення податкового боргу учасників консолідованої групи. Проте Законопроект має бути суттєво доопрацьований. Зокрема, викликає занепокоєння норма про можливість створення платниками податку консолідованої групи, якщо один із учасників групи безпосередньо або опосередковано (зокрема і через нерезидента) володіє не менше 70 % суми статутного капіталу інших учасників групи. На наш погляд, до консолідованої групи можуть належати лише материнська холдингова та дочірні компанії, зареєстровані на території України. Крім того, перегляду і обґрунтуванню підлягають критерії, яким мають відповідати учасники консолідованої групи.

3. Спрощення податкової звітності та обліку окремих податків. Важливим напрямом поліпшення сприятливості фіскального клімату для підприємницької діяльності є подальше спрощення податкової звітності та обліку. Істотний ресурс у цьому напрямі мають такі кроки:

- *запровадження єдиної звітності з податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску.* Наразі такі пропозиції існують лише на рівні ініціатив. Зокрема, досить перспективною є пропозиція уніфікувати не лише документообіг, а й бази даних щодо платників ПДФО та ЄСВ. Можливі два варіанти об'єднаного звіту: приєднання відомостей про сплату ЄСВ до загальної декларації про доходи або, навпаки, внесення записів про нарахування ПДФО до звітності зі сплати єдиного внеску. На наш погляд, кожний із цих варіантів у разі практичної реалізації дозволить полегшити процес підготовки та подання податкової звітності. Об'єднання звітності скоротить документообіг, а також зменшить витрати часу на виконання процедур щодо сплати податків;

- *запровадження механізму розрахунку податку на прибуток, який ґрунтуватиметься на інформації з бухгалтерського обліку.* У Податковому кодексі України було задекларовано гармонізацію двох ви-

дів обліку. Передбачалося, що повністю процедуру буде завершено в 2014 році, проте згодом було ухвалено рішення про її відтермінування на невизначений час. Зближення податкового і бухгалтерського обліків має стати одним з пріоритетних заходів у напрямі поліпшення сприятливості податкового клімату.

4. Повернення до механізму розрахунку податку на прибуток, що ґрунтувався на фактичних показниках прибутку. Новий механізм авансових платежів на базі фінансового результату попереднього року вкрай негативно впливає на фінансове становище корпоративного сектору. В умовах погіршення економічної ситуації, коли прибутки підприємств знижуються, відбувається додаткове вилучення коштів до бюджету, що обумовлено високою базою для нарахування авансових платежів. У розвинутих країнах вплив цього податку на фінансове становище підприємств за часів економічних негараздів, навпаки, намагаються зменшити, оскільки саме в період складної кон'юнктури підприємству потрібні кошти для адаптування до нових умов.

5. Удосконалення інформаційних технологій комунікації платників податків та контрольних органів, а також розширення онлайн-сервісів. Динаміка розвитку інформаційних систем вимагає постійного вдосконалення інформаційних платформ, програмного забезпечення та створення нових сервісів, зокрема в режимі он-лайн. Особливо важливо розвивати цей напрям для комунікації із суб'єктами малого бізнесу. По-перше, останні зможуть швидше й з меншими витратами отримувати консультації, звертатися з проханнями, подавати податкові декларації або отримувати інформацію. По-друге, це значно знизить навантаження на контрольні органи, оскільки зменшить часові витрати на роботу з найчисленнішою групою підприємців.

Зазначимо, що в деяких країнах для малого бізнесу (передусім фізичних осіб-підприємців) наразі запроваджується практика розрахунку податкових зобов'язань контрольними органами. Платник податків має лише підтвердити правильність розрахунку податкового зобов'язання і сплатити податок. Така система істотно спрощує часові та фінансові витрати підприємств на бюрократичні питання і дозволяє повністю сконцентруватися на здійсненні господарської діяльності.

Запропоновані заходи спроможні суттєво поліпшити податковий клімат в Україні. Це може надати потужного імпульсу для активізації підприємницької діяльності. Разом з тим розвиток сучасних податкових систем характеризується постійним пошуком шляхів створення максимально сприятливих умов для бізнесу. Через це запровадження окремих прогресивних новацій може забезпечити лише тимчасовий позитивний ефект у формуванні сприятливості податкового клімату.

Щоб здійснити відчутний прорив у реалізації такого завдання, робота над вдосконаленням фіскального простору в Україні має бути постійним активним процесом.

II. Модернізація системи фіскальних інструментів підтримки господарської діяльності. Українська система податкових інструментів підтримки економіки має низку значних вад, які знижують її стимулюючий потенціал і створюють загрозу непродуктивного витрачання бюджетних ресурсів. Крім того, архітектура та принципи її побудови в багатьох аспектах досі не узгоджуються з нормативними документами СOT і ЄС, а також вимогами МВФ, створюючи додаткові суперечності між Україною та названими організаціями, щодо яких вона має низку зобов'язань.

Усе це обумовлює популярність ініціатив щодо скасування абсолютної більшості податкових інструментів стимулювання економічної активності. Проте ліквідація податкових стимулів створює загрозу погіршення умов діяльності для вітчизняних підприємців, оскільки і країни ЄС, і країни СНД мають досить розвинуті системи державної допомоги, основою якої є фіскальна допомога. При цьому найбільші можливості щодо надання державної допомоги, в тому числі й податкових пільг, мають східні країни ЄС, тобто прямі конкуренти України в Центрально-Східній Європі – Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія.

Отже, Україні доцільно зосередитися не на ліквідації, а на реформуванні системи податкових інструментів підтримки господарської діяльності. Зміни мають спрямовуватися на виконання таких завдань:

- посилення стимулюючого впливу податкових пільг і контролю за цільовим використанням бюджетного ресурсу, що отримують підприємства завдяки їх застосуванню;
- гармонізації фіскальних інструментів з базовими принципами і нормативними документами міжнародних організацій, з якими Україна налагоджує тісне співробітництво, що зменшить кількість неврегульованих питань.

Відповідно до правил СOT і ЄС, застосовуючи податкові інструменти підтримки економіки, уряди мають дотримуватися головного принципу: не продукувати негативних наслідків для конкуренції та не створювати бар'єрів для вільної торгівлі між країнами. Тобто якщо держава приймає рішення про надання податкових стимулів для розвитку певного напрямку господарської діяльності, то критерії для отримання права на їх застосування не мають створювати привілеїв для окремих підприємств, які працюють в одному сегменті внутрішнього ринку. Податкові стимули мають бути доступними для всіх за умови виконання чітко визначених критеріїв.

У рамках зазначених обмежень в Україні є можливість запровадити податкові пільги, спрямовані на досягнення таких цілей:

- модернізація виробничих фондів і впровадження новітніх технологій;
- збільшення інвестицій в інновації і НДДКР;
- впровадження енергоефективних заходів;
- підвищення екологічності виробництва і продукції;
- створення нових робочих місць;
- підтримка малого бізнесу як важливого чинника зайнятості населення.

У контексті реформування системи податкових пільг і стимулів в Україні першочерговим завданням має бути формування цілісної правової бази (оптимально – окремим розділом Податкового кодексу України), яка б визначала чіткі механізми та принципи застосування податкових стимулів. Положення цього розділу мають містити, зокрема:

- вичерпний перелік податкових пільг і стимулів, якими можуть скористатися суб'єкти підприємницької діяльності, що провадять господарську діяльність на території України;
- коло платників податків, які мають право на застосування зазначеного переліку податкових пільг і стимулів;
- критерії, яким необхідно відповідати, щоб отримати право на застосування передбачених Податковим кодексом України податкових пільг і стимулів;
- порядок прийняття органами державної влади рішення щодо надання права на користування податковими пільгами та стимулами;
- механізми контролю за дотриманням законодавства та взятих зобов'язань з боку суб'єктів підприємницької діяльності, яким надано можливість застосовувати податкові пільги та стимули.

III. Модернізація податкової системи в напрямі посилення її соціальної справедливості. Одним з основних пріоритетів реформування податкової системи має стати реалізація принципу соціальної справедливості. Для його забезпечення у середньостроковій перспективі необхідно реалізувати такі заходи.

1. Поглибити прогресивність податку на доходи фізичних осіб. В Україні верхня ставка податку (17 %) для громадян з високими доходами (згідно з Податковим кодексом України це доходи, що в звітному місяці перевищують 10 мінімальних заробітних плат) є меншою, ніж найнижча ставка податку на доходи фізичних осіб в абсолютній більшості європейських країн. Зважаючи на те, що внески у фонди соціального страхування в Україні також є поміж найнижчих у Європі (ЄСВ для працівників становить 3,6 %), доцільним є підвищення ставки податку на доходи для заможних громадян. Натомість ставки

податку для соціально незахищених громадян, доходи яких є мінімальними, навпаки, доцільно знизити. Прогресивна ставка податку на доходи є головним чинником формування соціально справедливої системи оподаткування.

2. *Підвищити поріг для отримання податкової соціальної пільги.* Одним з основних принципів соціальної справедливості є звільнення від оподаткування тієї суми доходу, яка необхідна людині для забезпечення мінімальних матеріальних потреб. Цей принцип реалізується через механізм прожиткового мінімуму, розмір якого має виключатися з бази оподаткування податку на доходи для незможних громадян. З цією метою в Україні запроваджено податкову соціальну пільгу в розмірі 100 % розміру прожиткового мінімуму⁵, на яку мають право громадяни, доходи яких не перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатної особи, помноженого на коефіцієнт 1,4. Разом з тим недосконалість методики розрахунку прожиткового мінімуму, яка занижує цей показник, і надто низький поріг для отримання права на користування податковою соціальною пільгою практично нівелюють її головну функцію – підтримку найбідніших верств населення. У цьому контексті завданнями на середньострокову перспективу мають стати підвищення порогу для отримання податкової соціальної пільги та удосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму.

3. *Оподатковувати товари розкоші.* Посилення фіскального тиску на товари розкоші не лише підвищить соціальну справедливість податкової системи, а й відчутно збільшить доходи бюджету. Реалізація цього завдання не потребує обов'язкового запровадження додаткових податків. Більш продуктивним шляхом оподаткування товарів розкоші є комплекс заходів, що удосконалять механізми адміністрування сплачуваних податків, зокрема:

- запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23 % на товари розкоші. До переліку об'єктів оподаткування ПДВ за підвищеною ставкою доцільно віднести операції з придбання автомобілів з великим об'ємом двигуна, квадроциклів, яхт, ювелірних виробів, дорогих ручних годинників тощо;
- розширення групи підакцизних товарів затвердженою номенклатурою товарів розкоші;
- запровадження підвищених ставок податку на нерухомість для власників значної площі житлової нерухомості;
- відновлення податку з власників транспортних засобів, але лише в частині легкових автомобілів з великим об'ємом двигуна.

⁵ До 31 грудня 2014 р. податкова соціальна пільга тимчасово становить 50 % прожиткового мінімуму.

4. *Запровадити знижену ставку ПДВ на товари першої необхідності (соціальні товари).* Головною вадою, закладеною у самій природі ПДВ, є регресивність впливу на добробут населення з різним рівнем доходів: у структурі витрат бідніших верств населення частка доходу, яка вилучається через сплату ПДВ, є вищою, ніж у витратах заможних громадян. Це обумовлено тим, що в міру зростання доходів люди схильні дедалі більшу частину коштів спрямовувати на заощадження, вилучаючи їх таким чином з бази оподаткування ПДВ.

Посилити соціальну справедливість у справлянні ПДВ можна завдяки впровадженню зниженої ставки ПДВ для соціальних товарів, що відповідає європейському підходу до розв'язання цієї проблеми. Відповідно до Директиви Ради Європейського Союзу (Директива Ради 2006/112/ЄС Про спільну систему податку на додану вартість) країни-члени ЄС, окрім базової ставки (не менше ніж 15 %), можуть застосовувати для соціальних товарів і послуг одну або дві знижені ставки (не менше ніж 5 %). Такий підхід має бути покладений в основу змін адміністрування ПДВ у середньостроковій перспективі для мінімізації негативного впливу ПДВ на доходи незаможних верств населення.

5. *Підвищити ефективність контролю за достовірністю та повнотою декларування доходів громадянами України.* Чинна система контролю за правильністю нарахування податку на доходи фізичних осіб ефективна лише щодо громадян з невисокими статками, основним джерелом доходу яких є заробітна плата. Оскільки функції утримання податку виконуються податковим агентом (роботодавцем), ухилення від сплати податку для працівників значно ускладнене. Натомість громадяни з диференційованими джерелами доходів, які самі вирішують, яку частину доходів задекларувати, мають широкі можливості мінімізувати та ухилитися від сплати податків. Тому необхідно кардинально змінити підходи до боротьби з приховуванням доходів та ухилянням від сплати податків у спосіб запровадження непрямих методів визначення доходів, а також встановити для окремих категорій громадян зобов'язання декларувати не лише доходи, а й видатки.

IV. Збільшення доходів бюджету без додаткового посилення фіскального тиску на підприємницький сектор. Для компенсації втрат бюджету від заходів, спрямованих на зниження фіскального тиску на легальний сектор підприємництва, необхідно вжити низку заходів, що забезпечать додаткове зростання бюджетних доходів без посилення фіскального тиску на доходи незаможних верств населення та без створення нових бар'єрів для розвитку бізнесу.

1. *Підвищити ставки плати та зборів за експлуатацію природних ресурсів.* Бюджет наразі отримує надто низьку плату за активну експлуатацію приватним сектором надр держави (близько 1,2 % ВВП).

Це свідчить про нереалізований фіскальний потенціал цих податків. У країнах ЄС, в яких експлуатація природних ресурсів є менш інтенсивною, ніж в Україні, надходження від цієї групи податків складають 3,6 % ВВП, а у структурі доходів бюджетів окремих країн їх частка сягає 15 %. Підвищення фіскального тиску на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів, – один з небагатьох доступних Україні інструментів, за рахунок якого можна збільшити доходи бюджету, не створюючи перешкод для розвитку перспективних високотехнологічних галузей економіки. Крім того, це надасть можливість раціоналізувати використання природних ресурсів України.

2. *Розширити перелік корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента.* Крім нафти, газу та газового конденсату, в Україні видобувається значний обсяг інших корисних копалин, що є власністю українського народу, проте не приносять дохід від їх промислового освоєння. Тому необхідно включити до об'єктів справляння ренти видобування залізорудної сировини, марганцевої та уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо. Це значно збільшить обсяг доходів бюджету, що забезпечить еквівалентну плату громадянам України за продаж корисних копалин корпоративним сектором.

3. *Посилити боротьбу з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків.* Україна має значний резерв для збільшення податкових надходжень, сконцентрований у секторі тіньової економіки, обсяг якого за різними оцінками сягає від 20 % до 50 % ВВП. Одним з головних чинників високої частки тіньової економіки є мінімізація та ухиляння від сплати податків. Разом з тим потенціал каральних заходів уже вичерпаний, а тому необхідно застосувати системний підхід до вирішення зазначеної проблеми.

Реалізація завдань у межах окреслених напрямів дозволить наблизити фіскальний простір України до європейських стандартів, підвищити фіскальну ефективність податкової системи, а також забезпечити сприятливість податкової системи для підприємницької діяльності.

3.3. Активізація реформ у державному корпоративному секторі та державному банківському секторі

Державний корпоративний сектор. У процесі реформування системи державних фінансів найменшого прогресу останніми роками було досягнуто у сфері оптимізації фінансів підприємств державного

сектору. Ця проблема, попри те, що їй приділено відносно менше уваги, ніж проблемам інших складових елементів державних фінансів, є вкрай гострою. Державні підприємства в більшості галузей мають складне фінансове становище і не лише не приносять доходів державі, а часто, навпаки, потребують значних дотацій з державного бюджету. Очевидно, що така ситуація продукує комплекс негативних наслідків для економіки і для системи державних фінансів.

У державному секторі можна виділити кілька груп суб'єктів господарської діяльності, які характеризуються певними особливостями:

- потужні багатопрофільні державні конгломерати, передусім НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниця;
- інфраструктурні державні підприємства, які забезпечують функціонування всього господарського комплексу, тому комерційний прибуток для них не є головним пріоритетом;
- підприємства реального сектору економіки, які з різних причин ще не були приватизовані.

Перша група підприємств була утворена з метою збереження майнового контролю держави над певною галуззю. Як правило, до складу таких структур включені всі активи, які досі були на балансі певного міністерства чи відомства. У результаті виникли багатопрофільні конгломерати, які поєднують не лише різноманітні активи, але часто й різні функції. Зокрема, Укрзалізниця здійснює, з одного боку, господарську діяльність, з іншого – регуляторну. Подібна модель державних підприємств збереглася в енергетиці, портовому господарстві, газовій промисловості.

Слабкими сторонами таких господарських структур є такі.

1. *Неефективність економічної діяльності.* Вони створені переважно для контролю над окремими галузями, тому економічні показники діяльності в них посуваються на другий план. Це наочно ілюструє діяльність НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниці, на які покладено різноманітні економічні, соціальні та політичні завдання, реалізація яких погіршує їх фінансове становище та відволікає увагу та ресурси від головних господарських завдань. Через це надання публічних послуг і товарів відчутно погіршується.

2. *Відволікання значного обсягу фінансових ресурсів на фінансування непрофільних для них напрямів.* Зокрема, на їхньому балансі часто є навчальні та медичні заклади, рекреаційні комплекси, непрофільні підприємства.

3. *Практика перехресного субсидування, за якої всередині компанії прибутки від одного виду діяльності покривають збитки від іншого.* Зокрема, Укрзалізниця з доходів від транспортування комерційних вантажів фінансує збиткові пасажирські перевезення, НАК «Нафтогаз України» за рахунок економії від інвестицій у розроблення нафто-

газових родовищ, модернізацію газотранспортної інфраструктури, вищих тарифів на газ для промисловості фактично дотує реалізацію газу для населення.

4. *Поглинання бюджетних коштів.* Комплекс названих проблем часто призводить до розбалансування фінансів державних багато-профільних конгломератів. Як наслідок, держава вимушена в різний спосіб дотувати їх діяльність, відволікаючи на це значний обсяг бюджетних коштів.

У цій групі підприємств варто особливо виділити НАК «Нафтогаз України». Компанія відіграє важливу роль у системі державних фінансів. Попри те, що ця структура формально є підприємством, яке займається господарською діяльністю, на практиці НАК «Нафтогаз України» є своєрідним регулятором грошових потоків у газовій промисловості, на який покладаються також інші функції, зокрема соціальна та регулююча. За допомогою НАК «Нафтогаз України» уряд забезпечує для населення нижчі за ринкову ціну тарифи на газ, а також підтримує промислові підприємства, стримуючи для них ціни на газ і в такий спосіб зменшуючи тиск на їхні обігові кошти.

До другої групи належать підприємства, які забезпечують функціонування інфраструктури. Вони мають забезпечувати рівний доступ корпоративного сектору до якісних інфраструктурних послуг, тому фінансові показники діяльності для них не є пріоритетом. Понад те, зважаючи на високий ступінь зношеності інфраструктури та значні потреби у відповідних інвестиціях, цілком зрозумілим є дефіцит бюджетів таких підприємств. Для цієї групи підприємств бюджетна підтримка є обґрунтованою, оскільки якісна ефективна інфраструктура здатна продукувати значні позитивні макроекономічні ефекти.

Третя група включає підприємства, які є стратегічно важливими, тому не підлягають приватизації, а також підприємства, які залишаються у державній власності через те, що уряд неспроможний визначитися з ціною їх продажу або ринкова та/чи політична кон'юнктура не є сприятливою для їх приватизації. До останніх належать КГЗКОР, «Одеський припортовий завод», «Турбоатом», вугільні шахти, обленерго та інші, які періодично виставляються на продаж, проте через занижену оцінку покупцями досі не продані.

Аналізуючи поточні та системні проблеми державного сектору в економіці, вважаємо за необхідне констатувати актуальність і необхідність реформ у цій сфері. Стратегічними орієнтирами для їх реалізації мають бути:

- розроблення стратегії управління державним корпоративним сектором в економіці, в якій має бути обґрунтовано присутність держави в різних сферах і галузях економіки та відображено цілі, завдання та пріоритети держави у відповідних секторах;

- поділ багатoproфільних господарських конгломератів на низку спеціалізованих підприємств, переведення непрофільних активів на баланс державних органів влади та підприємств, які спеціалізуються в цій сфері;

- звільнення державних господарських структур від регуляторних функцій та передача їх у компетенцію органів державної влади, відповідальних за стан розвитку відповідної галузі (передусім це стосується залізничного транспорту та портового господарства);

- виокремлення групи інфраструктурних підприємств, закріплення їх у державній власності, розроблення та впровадження механізмів їх бюджетної підтримки з метою модернізації основних фондів. Такими механізмами мають бути державне фінансування, державне кредитування та державні гарантії для залучених коштів на фінансових ринках;

- корпоратизація державних підприємств з метою надання їм більших можливостей для залучення боргових ресурсів (зараз підприємства зі статусом державних підприємств можуть залучати боргові кошти лише за згодою Верховної Ради);

- приватизація державних підприємств, які не є інфраструктурними та стратегічними. Недоцільним, наприклад, є збереження присутності держави у видобуванні коксівного вугілля, оскільки продукцію відповідних підприємств споживає виключно приватний сектор.

Сектор державних банків. Цей сектор в Україні є важливим складовим елементом системи державних фінансів. На початок 2014 р. держава в особі уряду володіла шістьма банками (табл. 2). Це значний фінансовий ресурс, який може стати значним важелем соціально-економічної політики уряду.

Таблиця 2

Капітал та активи державних банків станом на 1.01.2014 р., млн грн

Банк	Капітал	Активи
Укресімбанк	18 083,3	94 349,1
Ощадбанк	20 455,5	103 568,1
Родовід Банк	3 618,4	8 835,6
Укргазбанк	4 522,5	23 793,9
Київ	787,8	2 119,1
Український банк реконструкції та розвитку	81,2	128,9
Разом	47 548,6	232 794,8

Джерело: НБУ

Тим не менш тривалий час потенціал державних банків та їхні проблеми залишаються поза увагою законодавців та урядовців. У проведених та анонсованих реформах він знову випав з фокусу уваги. Держава досі не має стратегії управління державними банками, відсутнє розуміння їхніх завдань і пріоритетів у здійсненні економічної політики.

Державні банки, у т.ч. рекапіталізовані за участі держави, отримують з державного бюджету значний обсяг коштів, проте вони не залучені до фінансування державних завдань. Коштовий банк вирішує свої поточні завдання і здійснює власну політику.

Натомість досвід зарубіжних країн ілюструє, що державні банки можуть бути ефективними інструментами державної політики. Зокрема, у Сполученому Королівстві банки, які під час фінансової кризи стали об'єктами рекапіталізації з боку держави, зобов'язані підтримувати протягом наступних трьох років житлове кредитування і малий бізнес на рівні 2007 р⁶. У КНР державні банки зобов'язані у своїй політиці керуватися пріоритетами економічної політики центрального уряду. Під час наростання кризових явищ у 2008–2009 рр. вони активізували споживче та інвестиційне кредитування, підтримавши економічну активність в країні. Російські державні банки на вимогу уряду також активно підтримували вітчизняних виробників, викупуваючи їхні боргові зобов'язання та надаючи кредити за помірними ставками. Зокрема, згідно із Законом Російської Федерації «Про додаткові заходи щодо підтримки фінансової системи РФ» від 13 жовтня 2008 р. Державній корпорації «Банк розвитку і зовнішньоекономічної діяльності (Внешекономбанк)» було надано право видавати кредити в іноземній валюті для погашення та обслуговування кредитів, отриманих до 25 вересня 2008 р. від іноземних організацій. В Угорщині умовою вливання державних коштів у банки була вимога забезпечення для економіки певної пропозиції кредитних ресурсів за прийнятними відсотковими ставками, у Казахстані – участь у фінансуванні пріоритетних для держави проектів у виробничому секторі, підтримка іпотечно-кредитування, кредитування малого та середнього бізнесу.

Таким чином, державні банки, особливо під час кризи, можуть бути одним з найбільш ефективних інструментів впливу на економіку країни. При цьому щодо управління державними банками застосовуються різноманітні стратегії – від створення вузькогалузевих банків до потужного державного банку, який поряд з бюджетом є значним джерелом державних інвестицій у економіку.

⁶ *Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика України: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку* : монографія / А. І. Даниленко, А. А. Грищенко, В. В. Зимовець [та ін.]; за ред. А. І. Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – С. 84.

Наразі політика уряду щодо управління державним банківським сектором є неефективною. Цей сегмент державних фінансів потребує інституційно-правової бази, яка визначала б цілі та засади функціонування державних банків. Очевидно, шість державних банків не можуть ефективно працювати, не синхронізуючи свої кроки. У цьому контексті актуальних напрямів реформ у системі державних фінансів у середньостроковій перспективі обов'язково має бути реформа політики управління сектором державних банків. Стратегічними орієнтирами реформи мають стати такі:

- розроблення стратегії управління державними банками, яка має відображати позицію влади щодо цілей, завдань і пріоритетів функціонування державних банків. У ній мають бути чітко визначені та зафіксовані:

- спеціалізація банків, зокрема доцільним є виокремлення профільних банків для кредитування будівництва, модернізації фондів, здійснення інновацій;

- критерії і механізм відбору та прийняття рішень щодо інвестицій у ті чи інші проекти;

- інструменти фінансової підтримки (строки, валюта, вартість ресурсів тощо);

- оздоровлення державних банків, що стосується як рекапіталізованих банків, що перейшли у власність держави, так і державних Ощадбанку та Укресімбанку, баланс яких перевантажений активами з високими рівнем ризику (кредити НАК «Нафтогаз України», надмірна частка ОВДП);

- заміна практики надання кредитів з державного бюджету практикою надання кредитів з державних банків, що дозволить підвищити платіжну дисципліну позичальників і звільнить Державну казначейську службу України та Міністерство фінансів України від невластивих їм функцій;

- запровадження інституту державних гарантій для державних банків, які кредитують високоризиковані проекти відповідно до пріоритетів економічної політики; державні банки мають підтримувати структурну та інвестиційну політику ряду, проте, оскільки вони мають також власні зобов'язання, повинні існувати механізми страхування державних банків від недооцінювання ризиків;

- зміна принципів корпоративного управління банками. Стратегічне управління державними банками має здійснювати Рада банку, яка формуватиметься не за політичною квотою, а з представників уряду та експертів у сфері економіки;

- запровадження чіткої методики оцінки ефективності діяльності банків; об'єктивна оцінка економічної ефективності діяльності банку має бути виключною підставою при прийнятті рішень про кадрові ротації в органах управління банку;

- заборона державним банкам здійснювати операції з ОВДП чи іншими інструментами державної позики; така норма дозволить зупинити практику опосередкованої емісії коштів, відповідно до якої уряд емітує облігації, які викупувають державні банки, використовуючи їх як заставу для отримання рефінансування від НБУ.

ВИСНОВКИ

Україна з початку 1990-х років розбудовувала систему державних фінансів за західними зразками, через це її архітектура є подібною до системи державних фінансів більшості країн ЄС. Проте не завжди було розроблено адекватні дієві механізми, які б дозволили системі ефективно функціонувати. Крім того, через незавершеність реформ, відсутність необхідних змін у суміжних сферах управління (гальмування адміністративно-територіальної реформи), збереження адміністративної ідеології управління внутрішній зміст системи державних фінансів не відповідає її прогресивній формі. Як наслідок, система державних фінансів України дозволяє здійснювати таку бюджетно-податкову та боргову політику, яка є несумісною з довгостроковими пріоритетами розбудови інвестиційно-інноваційної моделі економіки.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки, попри те, що запровадила низку позитивних змін, так і не вирішила більшості фундаментальних проблем у системі державних фінансів України. У 2013 р. було зроблено спробу сформувати нову цілісну стратегію реформ, яка стосувалася б виключно системи державних фінансів. З цієї метою уряд затвердив «Стратегію розвитку системи управління державними фінансами». Зі зміною влади вона втратила актуальність, а її реалізацію було зупинено. У зв'язку з цим наразі в Україні утворився вакуум у питанні стратегічного планування реформ у системі державних фінансів. Проте без наявності чіткого та системного плану дій провести глибокі та ефективні реформи у цій сфері, надто за таких складних умов, в яких сьогодні є Україна, практично неможливо.

Розроблення Середньострокової стратегії реформування державних фінансів України має розпочинатися з утвердження цілісної та чіткої концепції. Уряд має визначитися, в межах якої моделі здійснюватиметься модернізація державних фінансів. Це сформує цілісне бачення реформ, а запроваджені новачії будуть взаємопов'язаними й узгодженими зі стратегічними цілями та завданнями реформування системи державних фінансів.

Реформа системи державних фінансів має бути спрямована на подолання її фундаментальних проблем, прогрес у чому стане індикатором успішності проведення реформ. До таких проблем в Україні варто віднести:

- домінування політичного запиту над об'єктивною оцінкою фінансових ресурсів держави;
- девальвація ролі парламенту в бюджетному процесі та розширення практики «ручного» управління розподілом бюджетних коштів;
- надмірна централізація бюджетної системи;
- хаотичні та неконтрольовані горизонтальні трансферти з державного бюджету до квазіпублічних інститутів і позабюджетних фондів (НАК «Нафтогаз України», Пенсійний фонд, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.);
- відсутність ефективної системи контролю за витрачанням бюджетних коштів;
- неефективне витрачання бюджетних коштів;
- високий рівень корупції у сфері державних закупівель;
- надмірна фіскальна орієнтація податкової системи;
- соціальна несправедливість податкової системи;
- деструктивна боргова політика.

Детальний аналіз причин та чинників, що провокують виникнення та посилення перелічених проблем, дає підстави констатувати, що їх вирішення можливе лише за умови реформування всієї системи державного управління. У зв'язку з цим існує нагальна необхідність впровадження Нової моделі державного управління. Вона є комплексом різних механізмів та інструментів підвищення ефективності діяльності державного апарату й державного сектору в економіці на основі запровадження найдієвіших методів, що використовуються в ринковому секторі. Наразі запроваджено лише окремі новації, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Разом з тим відірвані від інших складових елементів Нової моделі державного управління, вони не здатні виявити свою ефективність повною мірою, тому мали досить обмежений позитивний ефект у сфері управління державними фінансами.

Ефективність системи державних фінансів значно залежить від дієвості системи державного управління. Оптимізації фінансових потоків сприятиме розмежування економічних і регуляторних функцій держави. Найвищий рівень державної влади (президент, парламент, уряд, Верховний суд, найвищий контрольний орган) має займатися розбудовою інституційного середовища; другий рівень (міністерства, служби, управління) – розробленням правил, що детально регулюють

окремі сфери суспільних відносин. Усі економічні функції держави мають бути сконцентровані в межах автономних операційних структур (виконавчі агентства, бюджетні заклади, державні компанії).

Реорганізація державного апарату на засадах нової моделі державного управління вимагає ротації передусім керівників державних установ. На зміну пасивним чиновникам мають прийти активні та ініціативні менеджери, здатні брати на себе відповідальність за роботу всієї державної структури й демонструвати спроможність виконувати поставлені завдання.

Реформування бюджетної системи має бути спрямоване на підвищення ефективності та продуктивності використання бюджетних коштів, децентралізацію фінансових ресурсів і зміну підходів до боргової політики держави. Кардинального реформування потребує архітектура бюджетної системи, яка має відповідати новим вимогам і завданням.

Особливо важливим завданням у середньостроковій перспективі реформ має стати проведення бюджетної децентралізації. Децентралізація не є ознакою ослаблення центральної влади. Децентралізація – це, радше, ефективний інструмент поліпшення якості управління фінансовими потоками. Фіскальна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та підвищує політичну відповідальність місцевих чиновників, що стимулює їх працювати результативніше.

Стратегічною метою податкової реформи має стати перехід від домінування принципу «фіскалізму» податкової політики, коли вона розглядається виключно як інструмент мобілізації доходів до бюджету, до формування нової моделі податкової політики, яка б забезпечувала необхідний для підтримки функціонування держави обсяг бюджетних надходжень, не пригнічуючи при цьому підприємницьку діяльність та втілювати на практиці принцип соціальної справедливості розподілу податкового тягаря в державі.

У межах реформування податкової системи необхідно забезпечити поліпшення податкового простору для підприємницької діяльності, модернізацію системи фіскальних інструментів підтримки господарської діяльності, модернізацію податкової системи в напрямі посилення її соціальної справедливості, збільшення доходів бюджету без додаткового посилення фіскального тиску на підприємницький сектор.

Процес реформування системи державних фінансів також має охопити ті сфери, які традиційно залишаються поза увагою. Передусім це стосується сектору державних підприємств і державних банків. Державні підприємства в більшості галузей мають складне фінансове становище, і не лише не приносять доходів державі, а часто, навпа-

ки, потребують значних дотацій з державного бюджету. Реформування сектору державних підприємств дозволить зменшити втрати бюджетних коштів, а також збільшити доходи уряду від державного сектору. Сектор державних банків має стати потужним інструментом стимулювання економічного розвитку.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
1. ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ	4
2. ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ НА ОСНОВІ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	10
3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ І МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ	20
3.1. Головні пріоритети реформи бюджетної системи	20
3.2. Стратегічні пріоритети реформи податкової системи України.....	27
3.3. Активізація реформ у державному корпоративному секторі та державному банківському секторі	35
ВИСНОВКИ	41

Наукове видання

МОЛДОВАН Олексій Олександрович

**СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ:
ЗАВДАННЯ, ПРІОРИТЕТИ, МЕХАНІЗМИ**

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *І. О. Коваль, О. В. Москаленко*
Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальна за випуск: *І. О. Коваль*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел/факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 2,79.
Тираж 200 пр. Зам. №

ДП «НВЦ «Пріоритети»
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 3862 від 18.08.2010

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК